



Михаил Викторович КУЧИН,
директор государственного учреждения Свердловской области
«Уральский институт регионального законодательства»,
кандидат юридических наук, доцент

МОНИТОРИНГ РЕГИОНАЛЬНЫХ

Мониторинг реализации региональных полномочий включает в себя: выявление в федеральных законах полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации; определение характеристик выявленных полномочий; анализ законодательства субъекта Федерации на предмет реализации полномочий; оценку необходимости принятия новых нормативных актов субъекта Федерации или внесения изменений в действующие.

Качество регионального законодательства зависит прежде всего от того, насколько полно, качественно и оперативно органами государственной власти субъектов Российской Федерации реализуются их правотворческие полномочия.

Совершенствование процесса реализации предусмотренных федеральными законами правотворческих полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации является важным фактором развития регионального законодательства. Повышению качества законодательства

субъектов Федерации способствует основанный на системном анализе законодательства мониторинг реализации полномочий региональных государственных органов.

В Свердловской области эту работу проводит государственное учреждение «Уральский институт регионального законодательства». Учреждение занимается совершенствованием правотворческой деятельности и законодательства Свердловской области.

Для повышения эффективности мониторинга реализации региональных полномочий используют-

ся программные средства, позволяющие строить эту работу на принципах системности, полноты и достоверности учета всей необходимой информации, удобства работы с ней. Деятельность по сбору, хранению и поддержанию в актуальном состоянии правовой информации, полученной в процессе мониторинга, требует создания специальной информационной системы.

Уральским институтом регионального законодательства сформирована и используется справочно-информационная система «Регион-Закон». Она позволяет получать сведения о пол-

номочиях государственных органов Свердловской области, степени их реализации в областном законодательстве, проводить справочно-информационную работу с нормативными актами области, принятыми для реализации тех или иных полномочий.

Система «Регион-Закон» включает в себя базы данных (они содержат необходимые сведения о федеральных законодательных актах, устанавливающих региональные полномочия, формулиров-

анием новых законодательных актов их количество все увеличивается.

Учитывая, что каждое полномочие нуждается в реализации на качественном уровне, актуальной задачей является тщательная инвентаризация региональных полномочий, выявляющая все закрепленные федеральными законодательными актами полномочия региональных органов. База полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации по-

классификация полномочий по их отраслевой принадлежности. База полномочий формируется и используется в соответствии с предметно-отраслевым классификатором, разработанным Уральским институтом регионального законодательства специально для научного упорядочения и систематизации региональных полномочий, установленных федеральными законодательными актами. Классификатор региональных полномочий подразуме-

РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ

ки и характеристики этих полномочий, о нормативных правовых актах Свердловской области, принятых для реализации соответствующих региональных полномочий), а также программную оболочку, позволяющую работать с единым комплексом правовой информации, оперативно отслеживать реализацию региональных полномочий.

Полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации закреплены в более чем 200 законодательных актах федерального уровня. Среди них Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также действующие законы РСФСР и законы Российской Федерации. Общее число региональных полномочий (без учета повторения одного полномочия в нескольких законах) составляет свыше 2 тысяч, с при-

стоянно обновляется, вновь установленные полномочия, а также новые формулировки действующих полномочий в соответствии с изменениями в федеральном законодательстве отслеживаются и заносятся в базу.

Мониторинг реализации региональных полномочий должен вестись на научной основе, опираться на результаты анализа федерального и регионального законодательства. Правила использования информационной системы «Регион-Закон» предусматривают обязательное присвоение каждому выявленному в ходе инвентаризации полномочию региональных органов государственной власти определенных характеристик (по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов, по видам уполномоченных органов, по обязательности исполнения, по времени действия и др.).

Важное значение имеет

вадет универсальный охват всех основных отраслей, в которых задействованы органы государственной власти регионов.

Система характеристик и классификации региональных полномочий применяется как для поиска полномочий, установленных для региональных органов в той или иной сфере деятельности, так и для их статистического анализа. Используемая в информационной системе «Регион-Закон» поисковая система позволяет делать выборки из базы полномочий по всем возможным критериям поиска.

При проведении мониторинга реализации региональных полномочий необходимо не только владеть исчерпывающей информацией о наличии в федеральном законодательстве тех или иных полномочий региональных органов. Нужно постоянно обращаться к региональному законода-

тельству, оценивать степень его соответствия федеральным требованиям и заносить результаты проведенной аналитической работы в информационную систему.

Ценность системы «Регион-Закон» состоит в представлении информации о степени реализации установленных федеральными законодательными актами региональных полномочий в системном виде. Для этого нужна система оценок следующих степеней: «полномочие реализовано полностью», «полномочие реализовано частично» (с обязательным указанием того, в какой именно части оно не реализовано и требует реализации) или «не реализовано». Если при проведении анализа выявлен пробел в областном законодательстве, вызванный отсутствием нормативного акта областного уровня, необходимого для реализации того или иного полномочия, в информационной системе указывается, какой именно нормативный акт необходимо принять. При использовании системы «Регион-Закон» выявляются и указываются несоответствия областных актов федеральному законодательству.

Наличие сведений о пробелах и противоречиях в законодательстве делает систему «Регион-Закон» незаменимым инструментом организации системного планирования правотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации. Эта информационная система позволяет не только анализировать региональное законодательство и установленные на федеральном уровне полномочия государственных органов субъектов Федерации, но также формировать планы правотворческой деятельности, в том числе перспективные, выявлять приоритетные направления в законотворчестве.

Мониторинг реализации региональных полномочий дает системное видение ситуации, складывающейся в отношении разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Опираясь на эти сведения, можно выработать предложения по совершенствованию федерального законодательства: от уточнения отдельных положений, при реализации которых возникают трудности, до изменения установившегося соотношения федеральных, региональных и муниципальных полномочий в отдельных сферах (прежде всего по так называемым неразграниченным полномочиям).

При разработке информационной системы обеспечения проведения мониторинга региональных полномочий помимо содержательного наполнения баз данных разработчиками было уделено внимание такому параметру, как удобство работы с программой. «Регион-Закон» имеет систему ссылок, позволяющих переходить от записи в одной базе данных к соответствующей записи в другой базе. Например, от формулировки полномочия государственного органа субъекта Федерации можно легко перейти к нормативному правовому акту, которым реализуется это полномочие, либо узнать, что это полномочие пока не реализуется. Внутренние ссылки, связывающие воедино значительные массивы правовой информации, делают систему «Регион-Закон» удобным инструментом обеспечения правотворческой и правоприменительной деятельности в регионе.

Применение программно-технических средств при проведении мониторинга реализации региональных

полномочий есть требование времени. В период проведения административной реформы на федеральном и региональном уровнях, уточнения законодательных полномочий центра и регионов России необходим новый подход к работе с законодательством. С каждым годом все более актуальными задачами в свете возрастающего стремительными темпами объема законодательного массива становятся инвентаризация полномочий каждого уровня власти, скрупулезный анализ нормативных правовых актов, оценка их качественного уровня и степени эффективности реализации. Информационные системы выступают важным подспорьем в этом непростом деле.

Убежден в том, что опыт создания программных продуктов, подобных информационной системе «Регион-Закон», позволяющих организовать проведение мониторинга реализации региональных полномочий на системной, научно выверенной и плановой основе, должен быть востребован не только в Свердловской области, но и в иных регионах страны. Создавать такие системы возможно и на уровне федерального центра – как в отдельных ведомствах федерального звена, так и в высших органах государственной власти Российской Федерации.

В работе по подготовке статьи принимали участие сотрудники государственного учреждения Свердловской области «Уральский институт регионального законодательства» Э.Л. Воробьева, А.В. Щипанов, Н.И. Миклашевская, Н.Б. Хазова, М.А. Васильева.